

# **EFFECTOS DE LA POLÍTICA URBANA DEL ESTADO NEOLIBERAL EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA Y CRECIMIENTO URBANO EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO**

*Fabiola López Ruiz<sup>1</sup>*

*José Juan Méndez Ramírez<sup>2</sup>*

*Pedro Leobardo Jiménez Sánchez<sup>3</sup>*

## **RESUMEN**

La política urbana la constituyen las intervenciones que el Estado realiza en materia de ocupación y utilización del suelo urbano. El surgimiento de la política urbana ocurrió en el desarrollo del Estado de Bienestar. Su ámbitos de acción fueron delineados desde dos enfoques teóricos: los consumos colectivos y la división social y económica del espacio, siendo este último el más relevante en términos de sus aportes teóricos. La división económica y social del espacio plantea contradicciones que resultan ser ámbitos de acción de la política urbana, sin embargo su concreción dependería de los principios bajo los cuales se fundamente la actuación del Estado.

Uno de los ámbitos de acción los que se ha hecho cargo la política urbana es la vivienda en todos sus aspectos. El tema de la vivienda se ha concentrado en la agenda pública por ser un problema social importante. Sin embargo la forma en la que el Estado interviene se ha desarrollado de distintas maneras, dependiendo del enfoque económico bajo el cual se establezca la política económica de cada gobierno.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Política y Gestión Social, Estudiante de la Maestría en Estudios de la Ciudad, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México; [fabiola.ru91@hotmail.com](mailto:fabiola.ru91@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Sociales; Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México; [jjmendezr@uaemex.mx](mailto:jjmendezr@uaemex.mx)

<sup>3</sup> Doctor en Ciencias Sociales; Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México; [pl\\_js@hotmail.com](mailto:pl_js@hotmail.com)

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar los efectos de la política urbana del Estado neoliberal en la producción de vivienda y crecimiento urbano en el municipio de Texcoco. Para ello se analizan las políticas urbanas que, en materia de vivienda, se han desarrollado en México durante el modelo de sustitución de importaciones y el modelo neoliberal.

**Palabras claves:** política urbana, vivienda, neoliberalismo.

## **SUMMARY**

Urban policy interventions constitute State carries on occupancy and use of urban land. The emergence of urban policy occurred in the development of the welfare state. Its areas of action were delineated from two theoretical approaches: collective consumption and social and economic division of space, the latter being the most relevant in terms of their theoretical contributions. Economic and social division of space raises contradictions that happen to be areas of action for urban policy, but its realization would depend on the principles under which State action is based.

One of the areas of action which has taken over the urban housing policy in all its aspects. The housing issue has focused on the public agenda as an important social problem. However, the way in which the state intervenes has developed in different ways, depending on the economic approach under which the economic policy of each government is established.

This paper aims to analyze the effects of neoliberal urban policy of State in the production of housing and urban growth in the municipality of Texcoco. To do urban policies, in housing, they have been developed in Mexico during the import substitution model and the neoliberal model are analyzed.

**Keywords:** urban policy, housing, neoliberalism.

## **INTRODUCCIÓN**

El déficit de vivienda ha sido uno de los problemas sociales que ha perdurado durante décadas. El papel del Estado, como responsable de garantizar el acceso a una vivienda digna, se ha adecuado a los contextos económicos. Durante el modelo económico basado en la sustitución de importaciones el Estado asumió un papel protagónico en la construcción y financiamiento de viviendas para diversos sectores de la población en términos de su especificidad.

La crisis económica que generó el desgaste del modelo de sustitución de importaciones obligó al Estado a redefinir su estructura y sus funciones, en este contexto, adoptó el modelo económico neoliberal y en este marco abandonó sus esfuerzos de construir vivienda para combatir el déficit habitacional y se concentró en el financiamiento.

Desde la década de los noventa los planes y programas gubernamentales han planteado como raíz del problema de déficit habitacional la escasez de suelo apto para urbanizar, por lo que han enfocado sus acciones a la incorporación de suelo para el desarrollo urbano, resultando ser más aptas las tierras de origen social. En este contexto se enmarca el desarrollo de la vivienda en el municipio de Texcoco.

A partir de los noventa, después de las reformas al marco jurídico que regula el suelo, el municipio de Texcoco comenzó a experimentar un importante desarrollo habitacional. Antes de dicho periodo el desarrollo habitacional había sido bajo y sólo se había enfocado a la construcción de viviendas de tipo social dirigidas a los beneficiarios de los servicios sociales brindados por el Estado.

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar los efectos de la política urbana del Estado neoliberal en la producción de vivienda y crecimiento urbano en el municipio de Texcoco. El

trabajo se desarrolla en tres apartados. El primer apartado corresponde al fundamento teórico en el cual se desarrolla la definición de política urbana, su origen, las teorías y conceptos que la involucran y sus ámbitos de acción. En el segundo apartado se abordan las políticas que el Estado mexicano ha implementado en materia de desarrollo urbano y vivienda haciendo un análisis del papel que ha desempeñado durante dos periodos económicos: sustitución de importaciones y el neoliberal. Finalmente, en el tercer apartado se desarrollan los impactos de dichas políticas en el municipio de Texcoco, Estado de México.

## **FUNDAMENTO TEÓRICO**

De manera general, la política urbana se define como las políticas públicas que inciden sobre los procesos urbanos. De acuerdo con Zicarddi (1980) la política urbana la constituyen las intervenciones que el Estado efectúa en materia de ocupación y utilización del suelo urbano, la coordinación entre los distintos agentes de urbanización y la financiación de equipamientos urbanos.

La política urbana emergió en el desarrollo del Estado de Bienestar, en este contexto, según Brugué y Gomá (1998), el concepto de política urbana se utilizó en dos sentidos: como equivalente a programa de actuación del gobierno local de las ciudades y como equivalente a intervención pública sobre aspectos relacionados con la naturaleza de las ciudades.

Los ámbitos de acción de la política urbana han sido delineados desde la escuela neomarxista a través de la teoría de los consumos colectivos y el concepto de división económica y social del espacio. Brugué y Gomá (1998) señalaron que la tesis de los consumos colectivos consolidó las reflexiones sobre la cuestión urbana en la ciencia política sin embargo no conceptualizó la política urbana a partir de la confluencia de lo espacial y social, como si lo

articuló el concepto de división económica y social del espacio por lo que este cobra mayor relevancia en el estudio de la política urbana.

La división económica del espacio hace referencia a la articulación territorial de los sistemas productivos mientras que la división social del espacio es el reflejo del modelo social en el territorio expresado en términos de estratificación social. Ambos aspectos presentan conflictos y contradicciones que representan ámbitos de acción para el Estado, pero “su concreción o no en forma de políticas urbanas dependerá de los valores ideológicos predominantes en la esfera gubernamental y en la red de actores sociales con capacidad de influencia” (Brugué y Gomá, 1998: 573).

El ámbito sustantivo de la política urbana, como dimensión del Estado de Bienestar o como forma de regulación de la división económica y social del espacio, incluiría los siguientes sectores de actividad pública: la localización y restructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio de la planeación, la vivienda en todos sus aspectos, el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos.

Teniendo como referencia el marco teórico ya expuesto, en el siguiente apartado se desarrollará la evolución de la política urbana en México en materia de desarrollo urbano y vivienda. El argumento que a continuación de desarrollara presentara una comparación de dos periodos económicos en México: el de la política de sustitución de importaciones y la política en el Estado neoliberal.

## **POLÍTICAS URBANAS EN MÉXICO**

A finales de la década de los cuarenta el gobierno mexicano, con el objetivo de reducir su dependencia del exterior, implementó una política económica basada en la sustitución de

importaciones. Las decisiones gubernamentales en materia económica se orientaron a lograr el crecimiento del mercado interno y el fortalecimiento de la industria nacional. En este contexto, las ciudades se convirtieron en centros fundamentales para el desarrollo económico por lo que las acciones gubernamentales se dirigieron a impulsar su crecimiento mediante la concentración de los poderes político, económico y poblacional.

La política urbana durante la industrialización, de acuerdo con Moctezuma (1987), se caracterizó por favorecer la urbanización en determinados polos de desarrollo en detrimento de otras regiones. El impulso de las actividades económicas en las ciudades trajo consigo un acelerado aumento de la población urbana producto de las intensas migraciones campo – ciudad. Dado que el campo se subordinó a los objetivos de la industrialización, los campesinos comenzaron a trasladarse a las zonas urbanas motivados por el deseo de mejorar su calidad de vida.

El crecimiento de la población en las ciudades tuvo como consecuencia un aumento en la demanda de vivienda. Durante el modelo de sustitución de importaciones el Estado se adjudicó la responsabilidad de ser ejecutor directo de las diferentes etapas del proceso habitacional (PND, 1989). De acuerdo con Sánchez (2009) en las décadas de los cuarenta y cincuenta aparecieron instituciones y programas gubernamentales encargados de fomentar la producción de vivienda ante el déficit habitacional y la necesidad de atender la demanda de una población creciente y carente de recursos, pero fue hasta los años setenta que el Estado decidió “enfrentar de forma masiva el problema habitacional mediante la ampliación de la cobertura social a través de la creación de instituciones que, de manera permanente y creciente, pudieran atender a cada sector de la población en los términos de su especificidad” (Lugo, 1991: 385).

Durante los setenta aparecieron instituciones públicas especializadas en la atención del sector de vivienda. Se creó el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda) con el objetivo de cuantificar y satisfacer las necesidades de vivienda en cada entidad federativa; el FONHAPO (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares) como alternativa de financiamiento para atender las necesidades de vivienda de las familias de menores recursos económicos; y tras la reforma del apartado “A” del artículo 123 constitucional se crearon el INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores) y el FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado) (PSV, 2001). La estrategia gubernamental fue incrementar la participación directa del sector público en la producción de vivienda.

Pardo (2008) sostuvo que, en materia de vivienda, el gobierno no sólo estaba convencido sino incluso comprometido con la idea de servir de factor de equilibrio en busca de la solución al problema habitacional, sin embargo “existía una industria de la construcción, pero no había una propiamente dedicada a lo que hoy se conoce como vivienda de interés social” (Pardo, 2008: 53). En este contexto, el INFONAVIT tomó un papel relevante al verse obligado a comprar terrenos disponibles y a invertir en la construcción de casas los recursos que se debieron destinar para créditos.

Durante la década de los setenta, y principios de los ochenta, la atención del Estado a la demanda de vivienda mantuvo un ritmo ascendente. En este periodo el INFONAVIT actuó como un elemento estabilizador de la industria de la construcción, estimulando la actividad económica en su conjunto (Pardo, 2008). La actividad constructora del Instituto se vio mermada por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y su consecuente crisis económica.

En la década de los ochenta, ante la crisis, el gobierno se vio obligado a cambiar la política económica que había implementado desde finales de los años cuarenta. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 se señaló, que para corregir los desequilibrios económicos y financieros que generó la política de sustitución de importaciones, era necesario aprovechar las oportunidades que ofrecía el mercado externo para compensar la pérdida del dinamismo del mercado interno. Asimismo, el Plan señaló que el Estado exigía ser eficaz por lo que planteó eliminar el peso de su estructura que limitaba y erosionaba su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales y enfatizó que la fuerza económica del Estado “(...) no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que de base permanente al empleo y a la calidad de vida” (PND, 1989: 33).

La estrategia del Gobierno Federal 1988 – 1994, encabezada por Carlos Salinas de Gortari, fue la modernizar el Estado con el objetivo de lograr la recuperación económica. Dicha estrategia reconoció que el Estado no podía, ni debía ser el único actor, por lo que se planteó que la modernización de la economía exigía la participación de diversos actores (PND, 1989). En este sentido, en materia de vivienda, el Estado en la década de los noventa dejó de concentrar sus esfuerzos en la construcción de vivienda y se enfocó en su financiamiento, pasando así de un papel ejecutor a uno promotor.

En 1993, los organismos de cobertura nacional como el INFONAVIT y el FOVISSSTE se reestructuran para regresar a su origen eminentemente financiero y en 1995 el FOVI (Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, creado en 1963) inició el desarrollo de nuevas entidades financieras de crédito hipotecario, las SOFOLES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado) (PSV, 2001). De esta manera se construyó un modelo participativo en el que,



de acuerdo con Sánchez (2009), se estimuló la colaboración social y privada en la construcción y financiamiento de viviendas.

Los programas de vivienda que se desarrollaron a partir de la década de los noventa partieron de los diagnósticos de las condiciones que se generaron durante la industrialización. En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1990 – 1994 se indicó que durante el crecimiento urbano – industrial aparecieron movimientos migratorios de gran importancia y se desarrollaron ciudades con grandes áreas de influencia en las que se identificó un proceso de crecimiento acumulativo que, por su propia inercia, tendió a aumentar los desequilibrios y las desigualdades. Por un lado el Plan reconoció la existencia de estas grandes aglomeraciones urbanas es las que se dificultaba el acceso al suelo y a la vivienda, y por otro lado, la presencia de localidades muy dispersas a las que no se les podía dotar de infraestructura y servicios adecuados. Por tales motivos uno de los objetivos del Plan fue transformar el patrón de asentamientos humanos (PNDU, 1990).

En el Plan Sectorial de Vivienda 1990 – 1994 se colocó a la vivienda como un factor fundamental para el ordenamiento territorial y como elemento clave para el crecimiento económico pues se reconoció el impacto positivo de la construcción en el aparato productivo nacional y el empleo. El Plan se propuso abatir el déficit habitacional mediante la ampliación de la cobertura de atención a los sectores de más bajos ingresos y crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante la concertación entre el sector público y los sectores social y privado. Para tales propósitos caben destacar las siguientes líneas de acción que se contemplaron: adecuación de financiamiento de organismos públicos; impulso a la construcción de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano; intensificación de regulación de la tenencia del suelo y

el establecimiento de nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones por concepto de expropiaciones (PSV, 1990).

La regulación de la tierra y la incorporación de suelo al desarrollo urbano fueron temas centrales en materia de vivienda y ordenamiento territorial. Con el objetivo de procurar una ocupación legal, planificada y concreta de los espacios urbanos que fuera el punto de partida para el impulso habitacional se puso énfasis en los trabajos realizados por la CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) los cuales se colocaron en el marco del programa social SOLIDARIDAD, además se hicieron reformas al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria (Eibenshutz y Benlliure, 2009).

De acuerdo con Sheffield (2007) las reformas al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria abrieron las puertas para que los propietarios de la tierra de origen social decidieran, de manera organizada y con apego a las normas legales, la desincorporación de sus tierras de origen ejidal o comunal y su posible integración al desarrollo urbano a través de negociaciones privadas con agentes públicos y privados. Derivado de la reforma al artículo 27 Constitucional surgió el PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares) para incorporar las tierras de origen social al desarrollo urbano mediante mecanismos legales y “dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten” (SRA, 2003: 2). Dicho programa ha sido el más importante para el desarrollo urbano dado que se extendió su vigencia hasta el año 2006.

González (2004) precisó que después de las reformas las vías jurídicas para la regularización de los asentamientos irregulares en tierras de origen social fueron la expropiación, el

reconocimiento de los avencidados y posesionarios, la adopción del dominio pleno y la aportación de tierras de uso común para construir sociedades mercantiles. Según Olvera (2002) el dominio pleno se ha convertido en el principal instrumento para que, por medios legales, las tierras comunales se incorporen al desarrollo urbano. Las tierras desincorporadas y con dominio pleno, de acuerdo con González (2004), en su mayoría se han destinado a grupos inmobiliarios, promotores y particulares. La autora agrega que los motivos más importantes por los que los ejidatarios deciden adoptar el dominio pleno son: la expectativa de mayores ganancias que las que obtienen con la actividad agrícola, la baja productividad de las parcelas y la demanda de suelo de origen social por parte de inmobiliarias y particulares.

Los planes que se han desarrollado en materia de desarrollo urbano y vivienda desde 1996 han venido considerando la necesidad de incorporación de suelo al desarrollo urbano. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 , en materia urbana, reconoció que la falta de tierra para la edificación habitacional es un gran obstáculo para el desarrollo del sector porque la insuficiente oferta inmobiliaria se convierte en una causa directa de la ocupación irregular de la tierra (PND, 2001). Las acciones gubernamentales que se han planteado en los distintos planes y programas abarcan el fortalecimiento del marco jurídico, el mejoramiento de los sistemas de financiamiento, la mejora en la coordinación institucional, el control de las manchas urbanas, la consolidación de ciudades y, quizá la más importante, garantizar la disponibilidad de suelo suficiente para satisfacer la oferta de vivienda, sobre todo de interés social, de equipamientos urbano y la propia expansión urbana.

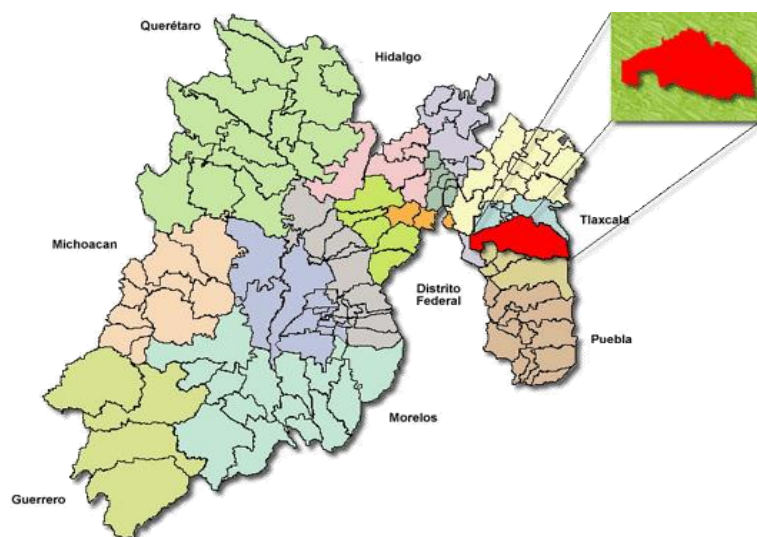
Sheffield (2007) mencionó que hay un requerimiento natural de suelo de origen social para el desarrollo y crecimiento, la razón de este requerimiento, según el autor, es su localización ya se dichas tierras se encuentran cercanas a los grandes centros poblacionales. Dicho lo anterior es importante mencionar los objetivos de incorporar suelo de origen social al desarrollo urbano,

además del PROCEDE, se han materializado a través del PISO (Programa de Incorporación de Suelo Ejidal al Desarrollo Urbano), puesto en marcha en 1996, y el Programa Suelo Libre, implementado por la CORETT y puesto en marcha durante el sexenio de Vicente Fox.

Como ya se ha mencionado anteriormente, la política de vivienda a partir de la década de los noventa se comienza a desarrollar a partir de la idea de que la raíz del problema del déficit habitacional se encuentra en la escasez de suelo apto para el desarrollo urbano. En este contexto, el municipio de Texcoco, Estado de México, se inserta en una dinámica de crecimiento urbano a través de la vivienda porque en esta entidad se presentan tierras aptas para incorporar al suelo urbano. A continuación se desarrollará un apartado en el que se muestra la incidencia de las políticas urbanas en el crecimiento urbano y de vivienda del municipio de Texcoco.

## **PRODUCCIÓN DE VIVIENDA Y CRECIMIENTO URBANO EN EL MUNICIPIO DE TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO**

**Mapa 1.** Localización geográfica del municipio de Texcoco



Fuente: Texcoco, 2013

mapa 1)(Texcoco, 2013).

El municipio de Texcoco se localiza en la región oriente del Estado de México. Limita al norte con los municipios de Atenco, Chiconcuac, Chiautla, Papalotla y Tepetlaoxtoc; al sur con Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chicoloapan e Ixtapaluca; al oriente con el Estado de Puebla; y al poniente con los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec (ver

De acuerdo con el INAFED (2015) Texcoco tiene una superficie de 432. 5 km<sup>2</sup>, la cual, según el documento del Bando Municipal, se encuentra organizada política y administrativamente por una Cabecera Municipal, formada por 19 colonias, y 59 localidades. Las localidades que conforman el municipio se dividen en cinco zonas: De la Rivera Lacustre, Norte, Sur, Conurbada y De la Montaña.

Texcoco forma parte de la ZMVM (Zona Metropolitana del Valle de México) desde la década de los setenta, década en la cual, debido al aumento de la demanda de suelo urbano en donde se instalara la vivienda y la infraestructura urbana, el municipio se convirtió en una entidad atractiva para la población que se desplazaba de la ciudad de México y que provenía de otros Estado de la República en busca de trabajo en la capital, tanto por la disponibilidad de tierras a bajo costo como por las vías de comunicación que conectan al municipio con la ciudad de México.

El municipio de Texcoco, según la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano (SEDUV, 2003), ha presentado un crecimiento población moderado, en comparación con el crecimiento poblacional que se ha registrado en otros municipios metropolitanos. El aumento poblacional que se ha presentado en Texcoco, de acuerdo con Moreno y Santos (2008), ha estado condicionado por el crecimiento de la ciudad de México. Según los autores, el incremento del número de habitantes del municipio se explica por la migración proveniente de la ciudad de México, y otros Estados de la República, más que por el crecimiento natural de la población local.

La zona urbana de Texcoco sólo ocupa el 8% de la superficie total del municipio e incluye el suelo de uso habitacional, comercial, de servicios y de industria, la reserva para el crecimiento urbano, áreas verdes y baldíos (H. Ayuntamiento de Texcoco, 2013). Los usos de suelo urbano

se dividen en 85.6% para uso habitacional, 6% para comercio, 0.5% para la industria y 8% de otros tipos, es decir, el uso de suelo urbano es predominantemente habitacional (GEM, 2011: 50).

Aguilar y Escalona (2000) señalaron que en la región de Texcoco existe amplia demanda por el uso del suelo urbano para destinarlo a la vivienda, existiendo dos diferencias muy marcadas en la oferta. Por un lado, según Aguilar y Escalona (2000), está la vivienda residencial, o particular, destinada a la población que tiene un poder adquisitivo mayor a los cinco salarios mínimos (generalmente proveniente de la ciudad de México); y por otro lado, está la vivienda de interés social que está orientada a la mayor parte de la población y obedece a la reubicación de la clase trabajadora de la ciudad de México por medio de la asignación de la vivienda a través de programas gubernamentales.

La vivienda social ha sido favorecida desde 1965 cuando se comenzó a construir la primera colonia de este tipo en el municipio de Texcoco. El FOVISSSTE fue el responsable de construir importantes desarrollos habitacionales como la Unidad ISSSTE, La Vegas y Valle de Santa Cruz. El desarrollo de estos conjuntos favoreció a la población con derechos y servicios por parte del Estado (Aguilar y Escalona, 2000).

Los desarrollos habitacionales de tipo residencial comenzaron a autorizarse y construirse a principios de la década de los noventa. De acuerdo con datos de la SEDUV (2010) el conjunto Real de los Cedros fue el primer desarrollo habitacional autorizado, en el cual se construyeron 41 casas en condominio. En el cuadro 1 se presentan los desarrollos que se han construido en el Texcoco desde 1993 hasta 2009, en este se muestran la fecha de autorización, el número de viviendas edificadas, la figura administrativa y el nombre de la empresa encargada de cada desarrollo. Cabe mencionar que los datos presentados son se obtuvieron en la página de

internet de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano. Se hizo una solicitud a las autoridades encargadas del desarrollo urbano en el municipio acerca de los desarrollos habitacionales que existen en la entidad con el objetivo de comparar y analizar si existe, o no, alguna diferencia o información adicional con respecto a los datos que proporciona la Secretaría, sin embargo las autoridades municipales negaron la información argumentando que el manejo de dicha información es exclusiva de la Secretaría.

<b>Cuadro 1. Desarrollo habitacionales en el municipio de Texcoco 1993 – 2009</b>				
Nombre del desarrollo	Fecha de autorización	Número de viviendas	Figura administrativa	Empresa
Real Los Cedros	23 / agosto / 1993	41	Lotificación en condominio	Jardines del Renacimiento S.A de C.V
Xolache	24 / agosto / 1994	900	Subdivisión	Inmobiliaria Guadalupe S.A de C.V
Ex Hacienda Molino de las Flores	24 / agosto / 1994			
Los Pirules	26 / febrero / 2004	8	Lotificación en condominio	Construcciones S.A de C.V y Maricarmen Díez Galán
El Deseo	18 / Julio / 2006	254	Conjunto urbano	Eitor S.A de C.V
Granja Molino de las Flores	10 / septiembre / 2007	364	Conjunto urbano	Basilick Cinco S.A. de C.V
Real del Valle	20 / mayo / 2007	60	Lotificación en condominio	Jardines del Renacimiento S.A de C.V
Residencial el Puente	11 / agosto / 2008	46	Lotificación en condominio	Luis Enrique Acevero Nini
Valle del Molino	6 / febrero / 2009	424	Conjunto urbano	Desarrollos KS Fácil S.A de C.V.
Bosques La Trinidad	13 / julio / 2009	54	Lotificación en condominio	C. Omar, Héctor, y Davis Jaspeado Martínez
Residencial Chapingo	19 / agosto / 2009	22	Lotificación en condominio	Dr. Teobaldo Aguiluz Piedra
<b>Fuente: Elaboración propia con información de la SEDUV, 2010</b>				

Es pertinente evidenciar que el mayor número de desarrollos habitacionales se construyeron después de la redefinición del Estado en materia de vivienda y la entrada en vigor de la reforma al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria, modificaciones que permitieron la desincorporación de tierras de origen social y su integración al desarrollo urbano, abriendo la posibilidad de que grupos inmobiliarios adquirieran terrenos baratos para la construcción de sus proyectos habitacionales.

Para evidenciar lo anterior se había establecido como alcance presentar algunos resultados de la implementación del PROCEDE en el municipio de Texcoco. El objetivo era mostrar el número de hectáreas desincorporadas del régimen ejidal y comunal y especificar la cantidad de hectáreas destinadas a uso habitacional para mostrar la relación entre desincorporación de tierras sociales y el crecimiento de los desarrollos habitacionales en Texcoco.

Dado que el PROCEDE concluyó en el año 2006 se hizo una solicitud de información de los resultados del programa a las autoridades municipales, pero esta información fue negada argumentando que los ejidatarios, el RAN (Registro Nacional Agrario) y el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) eran los propietarios de los datos requeridos. Ante lo expuesto se presentaron algunos datos obtenidos del documento "Núcleos agrarios. Tabulados Básicos por Municipio) elaborado por el INEGI en el marco de su participación en el PROCEDE. En el cuadro 2 se muestran los núcleos agrarios integrados al programa así como su superficie total asimismo se evidencia el número de hectáreas correspondientes a los tres tipos de tierra: uso común, área parcelada y asentamiento humano, del total de los núcleos ejidales integrados al programa.



<b>Cuadro 2. Núcleos agrarios y superficie según el destino de la tierra</b>					
Municipio	Núcleos agrarios	Total Ha	Origen de la Tierra		
			Uso común Ha	Área parcelada Ha	Asentamiento humano Ha
Texcoco	35	22,216.937	13,990.081	7,112.467	1,114.389
<b>Fuente: INEGI, 2006.</b>					

En el cuadro 3 se muestra que el número de ejidos incorporados al PROCEDER fue de 35. Del área total se obtuvieron 8,759 parcelas, es decir, terrenos fraccionados que se repartieron entre los miembros de la Asamblea Agraria y se pudieron explotar de manera individual o colectiva. El número de solares urbanos, o superficie lotificada dentro de las tierras de asentamiento humano de cada uno de los ejidos, fue de 137.

<b>Cuadro 3. Núcleos agrarios, parcelas y solares en el municipio de Texcoco</b>			
	Núcleos agrarios	Parcelas	Solares
Número	35	8,759	137
<b>Fuente: INEGI, 2006</b>			

La superficie de total de los solares urbanos INEGI (2006) la clasificó de acuerdo a los usos del suelo. En el cuadro 4 se presentan los porcentajes correspondientes a los usos habitacional, industrial, comercial, de servicios públicos, mixto, baldío y de reserva de crecimiento.

<b>Cuadro 4. Solares según uso del suelo</b>									
	Solares	Uso de suelo							
T e x c o c o		Habitacional %	Industrial %	Comercial %	Servicios públicos %	Mixto %	Baldío %	Reserva de crecimiento %	O t r o
	137	89	-	-	20	-	6	22	-
<b>Fuente: INEGI, 2006</b>									

Finalmente, en el cuadro 5 se muestran los usos de suelo de las tierras de uso común y las tierras parceladas, clasificadas en agrícola, ganadero, agropecuario y forestal.

<b>Cuadro 5. Distribución porcentual de las superficies de uso común y parcelas</b>						
	Superficie (ha)					
		Agrícola %	Ganadero %	Agropecuario %	Forestal %	Otros usos %
Uso común	13,990.081	7.5	0.6	16.5	74.2	1.2
Parcelada	7,112.467	97.3	0.1	1.8	-	0.8
<b>Fuente: INEGI, 2006.</b>						

Por último, se cree necesario enfatizar que los datos presentados son los que el INEGI elaboró como parte de su trabajo en el PROCEDE, el cual consistía en la medición de la superficie de los núcleos agrarios así como de la medición de las tierras para su parcelamiento. El Instituto aclara que los datos que presenta en su documento de resultados se limita al trabajo que le fue asignado, por lo que la desincorporación de las parcelas, correspondientes a los núcleos agrarios inscritos, no necesariamente se concluyó a través del dominio pleno.

## CONCLUSIÓN

El déficit de vivienda ha sido un problema social que ha permanecido durante décadas. La problemática habitacional se hizo más evidente durante el modelo económico de sustitución de importaciones porque en ese periodo se presentó un acelerado aumento de población en las ciudades. El acelerado crecimiento de la población urbana y sus necesidades de vivienda ocasionaron que el Estado, en un contexto económico favorable, tomara el papel principal en la atención a sus necesidades.

Durante la industrialización el Estado, a través del INFONAVIT, dedicó sus esfuerzos a combatir el déficit habitacional mediante la construcción y financiamiento de viviendas. La industria de la

construcción, en este contexto, también se consideró como un factor importante para el desarrollo económico porque su desarrollo beneficiaba a otras ramas industriales, al apartado productivo nacional y al aumento del empleo.

La crisis del modelo de industrialización provocó que el Estado se viera obligado a modificar su estructura. El Gobierno de 1988 – 1994, en el Plan Nacional de Desarrollo, pugnó por una modernización del Estado para combatir los desequilibrios generados por la crisis. La modernización contemplaba la reducción de la participación del Estado en muchas áreas, entre ellas la social, entre ellas la vivienda. A partir de entonces el Estado, en materia de vivienda, pasó de ser un ejecutor a un promotor del desarrollo habitacional.

A partir de la década de los noventa el Estado, con un nuevo papel en el desarrollo habitacional, los gobiernos han señalado que el déficit de vivienda sigue siendo un problema persistente y enfatizan que la raíz de dicha problemática es la escasez de suelo en el que se pueden llevar a cabo el desarrollo urbano. Ante dicho señalamiento, las políticas urbanas se han encaminado a incorporar suelo apto para urbanizar, siendo las tierras de origen social las más aptas. Para lograr lo anterior se han implementado programas enfocados a desincorporar tierras de origen social e integrarlas al desarrollo urbano, entre ellos destaca el PROCEDE.

En este contexto el municipio de Texcoco se convierte en una entidad atractiva para continuar con el desarrollo urbano y la edificación de viviendas, tanto por su cercanía con la ciudad de México como por las tierras que tiene disponibles para el desarrollo urbano. Antes de las reformas al artículo 27<sup>a</sup> constitucional y la Ley Agraria en Texcoco sólo se desarrollaron tres conjuntos habitacionales de viviendas de interés social, después de las reformas, el municipio experimentó un importante desarrollo habitacional de viviendas de tipo residencial construidas por promotoras inmobiliarias. Esta situación quizá se deba a que las reformas a las leyes que

regulan el suelo facilitaron la desincorporación de tierras de origen social y los promotores inmobiliarios las adquirieron a precios relativamente bajos por su ubicación. Dicha situación no se ha podido comprobar con datos duros por la dificultad que se presentó para la obtención de datos cuantitativos referentes al número de hectáreas desincorporadas del régimen social y el número de las mismas destinadas a uso habitacional, así como la falta de información cualitativa como el nombre de los grupos inmobiliarios que desarrollaron sus proyectos en tierras desincorporadas del régimen social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Brugué Q. y Gomá R.** (1998) “Gobierno local, ciudad y política urbana” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vº13 Nº3, septiembre – diciembre, 561 – 583 pp
- Eibenshutz R. y Benlliure P.** (coordinadores) (2009) Mercado formal e informal de suelo, análisis de ocho ciudades. México. Miguel Ángel Porrúa
- González L.** (2004) “El Procede y el Piso en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, N° 56, mayo-agosto, 313-375 pp.
- INEGI**, (2006) *Núcleos agrarios. Tabulados básicos por municipio*. México. INEGI.
- Lugo, M.** (1991) “La política de vivienda del Estado Mexicano” en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Aspectos jurídicos de la vivienda, México, UNAM
- Moctezuma, P.**, (1989) “Apuntes sobre la política urbana y el movimiento popular en México” en *Veredas*, Vº 2 Nº4, 1 – 9 pp.
- Olvera, M.** (2002) “Algunas consideraciones sobre el crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México” en *Estudios Agrarios*, Vº 21, 181- 210 pp.
- SEDUV**, (2010) Relaciones de visitas realizadas a desarrollos, consultada el 1 de abril de 2016, disponible en [http://seduv.edomexico.gob.mx/licencias/super\\_2010.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/licencias/super_2010.pdf)
- Zicarddi A.**, (1980) “Estado y política urbana” en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* N°11, 306 – 316 pp.